



Założenia do projektu budżetu m.st. Warszawy na rok 2021

30 czerwca 2020 r.



Spis treści

I. Wprowadzenie.....	5
II. Uwarunkowania makroekonomiczne w 2020 r. i prognozy na 2021 r.	6
III. Zmiany w przepisach prawa adresowane do jednostek samorządu terytorialnego w warunkach pandemii	13
IV. Działania pomocowe samorządu m.st. Warszawy w reakcji na epidemię COVID-19	23
V. Sytuacja budżetowa m.st. Warszawy w warunkach zmian w otoczeniu gospodarczym na skutek COVID-19	32
VI. Perspektywy budżetowe na 2021 r. w konsekwencji aktualnej sytuacji gospodarczej państwa.....	38

I. Wprowadzenie

Założenia do budżetu m.st. Warszawy na 2021 r. opracowane zostały w warunkach trudno przewidywalnych negatywnych zmian, jakie dokonują się od połowy marca bieżącego roku w warunkach funkcjonowania jednostek samorządowych, w tym m.st. Warszawy, na skutek pandemii wywołanej rozprzestrzenianiem się koronawirusa (SARS-CoV-2) i w następstwie tych okoliczności wprowadzeniem na terenie całego kraju w drodze *Rozporządzenia Ministra Zdrowia z 13 marca 2020 r.*(*Dz.U z 2000 r. poz. 433*) stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie *Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 20 marca br.*, stanu epidemii (*Dz.U. z 2000 r. poz. 491 z późn. zm.*). Wobec dynamicznie zmieniającego się otoczenia i utrzymującej się nadal niepewności co do dalszego rozwoju sytuacji epidemicznej i jej negatywnego wpływu na gospodarkę państwa, a także wobec braku możliwości oceny na obecnym etapie realizacji budżetu Miasta pełnych skutków epidemii dla sytuacji finansowej m.st. Warszawy formułowanie założeń budżetowych Miasta na przyszły rok jest istotnie utrudnione.

Z powyższych powodów w niniejszym dokumencie skoncentrowano się na przedstawieniu dostępnych krótkookresowych prognoz makroekonomicznych dotyczących 2020 i 2021 r. formułowanych przez Ministerstwo Finansów, jak też przez inne ośrodki krajowe i międzynarodowe, które mogą zostać wykorzystane w pracach nad projektem budżetu m.st. Warszawy na 2021 r. zarówno w zakresie określenia kluczowych parametrów budżetowych, jak i parametrów dotyczących źródeł dochodów i wydatków odnoszących się do poszczególnych sfer działalności Miasta. W niniejszym opracowaniu zaprezentowano zakres zmian dotychczas wprowadzonych w przepisach prawnych mających na celu przeciwdziałanie społeczno-gospodarczym skutkom epidemii, w tym skierowanych do Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST). Przedstawiono również pakiet działań pomocowych podjętych przez samorząd Warszawy skierowany w pierwszym rzędzie do firm, zwłaszcza małych i średnich, w celu ochrony miejsc pracy i przetrwania w warunkach epidemii, jak też adresowany do innych podmiotów, w szczególności do podmiotów leczniczych w ramach miejskiej służby zdrowia, które przejęły główny ciężar walki z epidemią oraz organizacji pozarządowych. Przedstawiono starania podejmowane przez samorząd miejski w celu zwiększenia bezpieczeństwa mieszkańców Warszawy. Powyższe zmiany w przepisach prawnych i lokalne regulacje będące inicjatywą Prezydenta m.st. Warszawy w sposób bezpośredni lub pośredni będą determinowały wielkości budżetowe, które zostaną uwzględnione w projekcie budżetu na 2021 r. oraz strukturę i zakres zadań przewidywanych do realizacji w 2021 r. Ponadto w niniejszym opracowaniu omówiono aktualną sytuację budżetową Miasta na podstawie dostępnych danych finansowych za okres

styczeń- kwiecień bieżącego roku i danych dotyczących wykonania dochodów podatkowych zrealizowanych za pośrednictwem Ministerstwa Finansów i urzędów skarbowych w ciągu pierwszych pięciu miesięcy bieżącego roku. Przedstawiono planowane do podjęcia kroki w celu zapewnienia bezpieczeństwa finansowego i stabilności budżetu Miasta na 2020 r. i w następnych latach przy uwzględnieniu okoliczności związanych z COVID-19 w ramach Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta na lata 2020-2050.

II. Uwarunkowania makroekonomiczne w 2020 r. i prognozy na 2021 r.

W celu powstrzymania rozprzestrzeniania się wirusa i złagodzenia skutków rozwoju epidemii zostały wprowadzone przez rząd administracyjne **ograniczenia i restrykcje w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez firmy**, jak też liczne ograniczenia w życiu społecznym, dotyczące swobodnego przemieszczania się, czy konieczności zachowania społecznego dystansu. Działania te przyniosły poważne konsekwencje społeczno-ekonomiczne w postaci gwałtownego wyhamowania aktywności gospodarczej i społecznej, co w następstwie skutkuje spadkiem produkcji i konsumpcji, doprowadzając tym samym począwszy od połowy marca br. do załamania się dotychczasowych trendów większości zmiennych makroekonomicznych.

Pogorszenie otoczenia gospodarczego w związku z COVID-19 rzutuje negatywnie na funkcjonowanie jednostek samorządowych, w tym m.st. Warszawy, prowadząc do nieoczekiwanego i nagłego załamania kondycji budżetowej i finansowej JST.

Projekcje Ministerstwa Finansów, jak też krajowych i międzynarodowych ośrodków progностycznych, dotyczące skali możliwego wpływu aktualnego kryzysu zdrowotnego na otoczenie makroekonomiczne działania Jednostek Samorządu Terytorialnego uwzględniają krótki horyzont czasowy i formułowane są przy zastrzeżeniu, że obarczone są one znaczącym ryzykiem błędu ze względu na niepewność co do przebiegu i skali załamania gospodarczego. Dodatkowo prognozy makroekonomiczne cechuje duże zróżnicowanie i to zarówno w kontekście krajowym, jak i międzynarodowym, ponieważ opierają się one w głównej mierze na różnorodnych założeniach dotyczących m.in. czasu trwania kryzysu epidemicznego, w tym ryzyka drugiej fali pandemii, czasu utrzymywania ograniczeń wpływających na aktywność gospodarczą oraz skuteczności działań przeciwepidemicznych.

Scenariusz makroekonomiczny nakreślony przez Ministerstwo Finansów w tegorocznej edycji Programu Konwergencji. Aktualizacja 2020 (przyjętej przez rząd 28 kwietnia br.) zakłada stopniowe odmrażanie gospodarki począwszy od maja br., przy zastrzeżeniu, że walka ze skutkami epidemii będzie długotrwała. **W II kw. br. zakładany jest silny spadek aktywności gospodarczej kw/kw, przy czym negatywnym oddziaływaniom zostaną poddane wszystkie sektory, w tym w szczególności sektor usług, w którym znaczący udział mają małe i średnie przedsiębiorstwa, ale też handel detaliczny oraz sektor produkcji. Najwyższy spadek dotknie takie działy gospodarki jak: zakwaterowanie i gastronomia, działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją, transport, zwłaszcza pasażerski, obsługa rynku nieruchomości, handel, a także budownictwo, m.in. za sprawą zawieszenia inwestycji i deficytu siły roboczej w związku z wyjazdem migrantów, głównie pracowników z Ukrainy.**

W III kw.br. Ministerstwo Finansów przewiduje odbicie aktywności gospodarczej kw/kw., przy czym skala tego odbicia ma być łagodniejsza niż zakładana skala spadku w II kw.br.

W efekcie w ocenie Ministerstwa Finansów w całym 2020 r. Polskę dotknie recesja z powodu obniżenia się stopy realnego PKB o 3,4%, tj. po raz pierwszy od początku lat 90-tych.

Bieżące dane obrazujące stan koniunktury gospodarczej są słabsze od spodziewanych przez Ministerstwo Finansów i przez analityków. Według danych GUS z kwietnia i z maja br.:

- PKB niewyrównany sezonowo zmniejszył się w pierwszym kwartale br. realnie o 0,5% w porównaniu z poprzednim kwartałem i był wyższy niż przed rokiem o 1,9%, natomiast wskaźnik PKB wyrównany sezonowo wzrósł realnie o 1,6% w porównaniu z analogicznym okresem 2019 roku (wobec wzrostu o 4,8%, 4,6%, 4%, 3,2% odpowiednio w kolejnych kwartałach 2019 r.). Ze względu na słabsze od oczekiwań wskaźniki dotyczące gospodarki w kwietniu i w maju br. możliwa jest korekta tegorocznej prognozy PKB z kwietnia br. przedstawionej przez Ministerstwo Finansów w Programie Konwergencji. Zdaniem Ministra Finansów może się ona okazać zbyt optymistyczna. Według aktualnych ocen Ministerstwa Finansów spadek realnego PKB w 2020 roku może zawierać się w przedziale między 4% a 5% z uwagi na wolniejsze od założonego znoszenie restrykcji w gospodarce. Zweryfikowane prognozy makrofiskalne zostaną przedstawione przez Ministerstwo Finansów dopiero w nowelizacji budżetu państwa zapowiadanej nie wcześniej niż na koniec czerwca br.
- W kwietniu bieżącego roku nastąpił spadek zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw po raz pierwszy od ponad sześciu lat o -2,4% m/m i o -2,1% r/r, jak też wzrost bezrobocia rejestrowanego do poziomu 5,8% na koniec kwietnia bieżącego roku. W maju bieżącego roku te same wskaźniki wyniosły odpowiednio: -1,4% m/m i -3,2% r/r. Ministerstwo Finansów

zakłada, że na skutek poważnego osłabienia aktywności gospodarczej w wyniku kryzysu zdrowotnego w związku z COVID-19 nastąpi pogorszenie sytuacji na rynku pracy, zmniejszy się liczba pracujących, spadnie dynamika nominalnych wynagrodzeń, wzrośnie bezrobocie.

- Wzrost wynagrodzeń nominalnych brutto w sektorze przedsiębiorstw w skali roku był znacznie mniejszy niż w poprzednich miesiącach i wyniósł 1,9% r/r i -3,7% m/m. Te same wskaźniki na koniec maja br. wyniosły odpowiednio: 1,2% r/r i -3,1% m/m. Po raz pierwszy od siedmiu lat obniżyła się siła nabywcza płac, wskaźniki w tym zakresie wyniosły -3,6% m/m i -1,3% r/r. Te same wskaźniki na koniec maja bieżącego roku wyniosły odpowiednio: -2,8% m/m i -1,5% r/r.
- Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w kwietniu bieżącego roku wyniósł 3,4% r/r i -0,1% m/m, co oznacza, że był słabszy niż w I kw. br. kiedy wskaźnik ten silnie wzrósł i wyniósł 4,5% r/r. Natomiast dane sygnałne GUS za maj br. informują o spadku inflacji do poziomu 2,9% r/r i o 0,2 m/m. Minister Finansów zakłada, że w kolejnych miesiącach presja inflacyjna powinna być mniejsza, m.in. w efekcie spadku aktywności gospodarczej i pogorszenia sytuacji na rynku pracy. **Przyjęto, że średnioroczny wskaźnik inflacji w bieżącym roku wyniesie 2,8%, tj. więcej niż rok wcześniej, kiedy inflacja wyniosła 2,3% (kolejny rok wcześniej 1,6%).**
- W kwietniu bieżącego roku słabszy od oczekiwań rynkowych był wskaźnik produkcji sprzedanej przemysłu. Sprzedaż niewyrównana sezonowo spadła o 25,5% m/m i o 24,6% r/r. Natomiast wskaźnik spadku wyrównany sezonowo osiągnął wartość 20,8% m/m i 24,7% r/r. W maju bieżącego roku wskaźnik produkcji sprzedanej przemysłu wyniósł -17% r/r i 110,1% m/m. W kwietniu br. zanotowano też dużo głębszy niż w marcu br. spadek sprzedaży detalicznej w skali roku – wskaźnik ten wyniósł -12,3% m/m i -22,9% r/r. W maju bieżącego roku ten sam wskaźnik wyniósł -7,7% r/r i 114,9% m/m.

Z wiosennych prognoz gospodarczych przedstawionych przez Komisję Europejską (KE)¹ wynika, że w 2020 r. PKB Polski skurczy się o 4,3%. Będzie to najniższy prognozowany spadek spośród krajów UE. Natomiast w zależności od kraju należy oczekiwać spadku PKB w krajach UE w tym roku od 4% do 9%, co oznacza, że będzie to znacznie większe załamanie niż miało to miejsce w czasie światowego kryzysu finansowego w latach 2008-2009. **Według prognoz KE PKB strefy euro spadnie w tym roku o 7,7%, przy czym największa recesja będzie miała miejsce na południu Europy i to nie tylko w krajach najmocniej dotkniętych koronawirusem: we Włoszech (spadek PKB w br. o 9,5%, a odbicie w 2021 r. ma wynieść 6,5%), Hiszpanii (spadek PKB o 9,4% a w przyszłym roku ma wzrosnąć**

¹ Źródło: Prognozy gospodarcze Komisji Europejskiej z wiosny 2020 r., maj 2020 r., zamieszczone na str. internetowej pod adresem: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_799.

o 7%) i w Grecji (prognozowany spadek w br. to 9,7%, a w przyszłym roku ma być odnotowany wzrost 7,98%). PKB całej UE ma spaść w br. o 7,4%. KE prognozuje, że wzrost gospodarczy ma powrócić w 2021 r., a PKB Polski ma wzrosnąć o 4,1%. Według prognoz KE największy partner handlowy Polski, tj. Niemcy, odnotują w br. spadek PKB rzędu 6,5% oraz wzrost 5,9% w przyszłym roku.

Zgodnie z prognozami KE inflacja w Polsce ma wynieść w br. 2,5%, w 2021 – 2,8% na tle wskaźników unijnych – w strefie euro – 0,2%, a w całej UE – 0,6%.

KE prognozuje, że na koniec 2020 r. stopa bezrobocia w Polsce wzrośnie do 7,5% (liczona zgodnie z metodologią UE), podczas gdy na koniec 2019 r. wyniosła 3,3%. Natomiast w 2021 r. bezrobocie w Polsce spadnie osiągając poziom 5,3%.

Prognoza wzrostu PKB zaprezentowana przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju² (EBOR) w maju br. jest zbliżona do wielkości podanych przez KE, przewiduje bowiem, że obniżenie tego wskaźnika w Polsce w br. wyniesie 3,5%, a odbicie w przyszłym roku sięgnie poziomu 4,0%. Według prognozy z maja br. kraje w regionie EBOR mogą skurczyć się średnio o 3,5% w br. z możliwym odbiciem o 4,8% w 2021 r. Prognoza zakłada ograniczony wpływ kryzysu na ogólny poziom produkcji, przy przewidywanym odbiciu pod koniec trzeciego kwartału br. Natomiast zdaniem prognostów tego Banku w dłuższej perspektywie pandemia nie pozostanie bez wpływu na strukturę gospodarczą, polityczną i społeczną krajów w regionach EBOR.

W ocenie **Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW)** z kwietnia br.³ światowa gospodarka przejdzie prawdopodobnie na skutek pandemii najgłębsze załamanie od wielkiego kryzysu z lat 30. XX wieku. **Według prognoz MFW polska gospodarka ma się skurczyć w br. o 4,6%, odbicie ma nastąpić w 2021 r. o 4,2%.** Natomiast najgłębszy spadek wśród krajów strefy euro będzie dotyczył Grecji i Włoch. Światowy PKB obniży się w 2020 r. o 3%, tj. więcej niż podczas kryzysu finansowego w 2008-2009 r. W 2021 r. globalna gospodarka prawdopodobnie wzrośnie o 5,8%. MFW zastrzega, że prognozy są bezprecedensowo niepewne i uzależnione od tego, jak długo potrwa pandemia i czy pojawi się druga fala zakażeń. MFW prognozuje, że gospodarka w strefie euro skurczy się w 2020 r. o 7,5%, najwięcej w Grecji – o 10% oraz we Włoszech – 9,1%. Ponadto gospodarka Niemiec ma się skurczyć o 7%, Francji – o 7,2%, a Hiszpanii – o 8%. W przypadku USA, Fundusz prognozuje spadek PKB o 5,9%, Wielkiej Brytanii – o 6,5%, Japonii – o 5,2%. Spadek PKB w gospodarkach rozwiniętych przewiduje się na poziomie -6,1% w 2020 r. MFW przewiduje, że w grupie gospodarek rozwijających się PKB skurczy się o -1,0%, a wyłączając Chiny, oczekuje się, że spadek wyniesie -2,2%.

² Źródło: Portal ekonomiczny aleBank.pl z 13 maja br.; Raport specjalny nt. koronawirusa money.pl z 13 maja br.; strona internetowa pod adresem: <https://bankinformationcenter.org/en-us/campaign/covid-19/>,

³ Źródło: MFW World Economic Outlook, kwiecień, 2020 r., zamieszczony na stronie internetowej pod adresem: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

Analitycy MFW oczekują, że globalny PKB wzrośnie w 2021 r. do 5,8%, a odbicie w przyszłym roku zależy przede wszystkim od zaniku pandemii w drugiej połowie 2020 r. Wysoce prawdopodobne jest, że w czerwcu bieżącego roku MFW dokona korekty „w dół” aktualnych prognoz gospodarczych z kwietnia bieżącego roku, ponieważ dane ekonomiczne na temat gospodarek wielu krajów dotkniętych przez pandemię są gorsze od przewidywań MFW, co oznacza, że kryzys wywołany przez pandemię okazuje się głębszy niż przewidywano.

Według prognoz Europejskiego Banku Inwestycyjnego⁴ w 2020 r. gospodarki krajów członkowskich skurczą się od 5% do 10%, a niektóre państwa członkowskie UE mogą doświadczyć głębszych spadków. W ocenie analityków EBI najprawdopodobniej dynamika spadku PKB będzie znacznie bardziej dotkliwa niż w czasie globalnego kryzysu finansowego w latach 2008-2009.

Prognozy międzynarodowych agencji ratingowych odzwierciedlają słabe wyniki gospodarki kraju i świata wskutek pandemicznych restrykcji, jak też wskazują na poważne konsekwencje aktualnego kryzysu dla gospodarki kraju i świata. **Agencja Fitch⁵ obniżyła prognozę dynamiki PKB dla Polski w 2020 r. do -3,2% (wobec -1,7% poprzednio). Agencja prognozuje, że wzrost PKB w 2021 r. wyniesie 4,5% (wobec 4,3% poprzednio).**

Agencja Moody's w prognozie majowej br.⁶ przewiduje, że PKB Polski spadnie w tym roku o 3,8 proc. wobec poprzedniej prognozy mówiącej o 2% spadku. Jednocześnie agencja przewiduje odbicie o 4% w 2021 r. Moody's prognozuje, że kryzys przyniesie znacząco negatywne skutki dla gospodarek regionu Europy Środkowo-Wschodniej w II kwartale 2020 r., a aktywność gospodarcza będzie jedynie stopniowo się ożywiać w II połowie roku. Agencja uważa, że wszystkie gospodarki regionu odnotują w 2021 r. wzrost, jednak region dopiero w 2022 r. odrobi całość strat utraconego PKB.

Zdaniem analityków Banku PKO BP⁷ restrykcje antyepidemiczne spowodują spadek PKB w kraju w drugim kwartale br. o 5-10%, ale zakładając zniesienie większości restrykcji do końca

⁴ Źródło: Wywiad z T.Czerwińską wice-prezesem EBI z 9.04.2020 r. opublikowany w czasopiśmie Forbes, <https://www.forbes.pl/gospodarka/gospodarka-po-koronawirusie-prognozy-rozmowa-z-teresa-czerwinska-z-ebi>; T.Czerwińska „Poziom zagrożenia jest najwyższy w historii UE” zamieszczony na stronie internetowej pod adresem: <https://www.wnp.pl/finanse/teresa-czerwinska-poziom-zagrozenia-jest-najwyzszy-w-historii-unii-europejskiej,394729.html>,

⁵ Źródło: Raport Fitch z maja 2020 r., opublikowany na stronie internetowej pod adresem: <https://www.money.pl/gospodarka/nowy-raport-fitch> z 26 maja br.,

⁶ Źródło: artykuł „Agencja Moody's obniżyła prognozy dla Polski na 2020 rok” opublikowany na stronie internetowej pod adresem: <https://forsal.pl> 28 maja br.,

⁷ Źródło: Dziennik Ekonomiczny PKO BP, analizy makroekonomiczne z maja br., zamieszczone na str. internetowej Banku pod adresem: <http://www.pkobp.pl>.

czerwca, od trzeciego kwartału br. dynamika PKB zacznie się poprawiać i w całym 2020 r. spadek PKB powinien wynieść 3,5%. Utrzymywanie się zaostrzonego rygoru sanitarnego, jak też trwale pogorszone nastroje konsumentów będą jednak spowalniać odbudowę aktywności gospodarczej. W ocenie analityków średnioroczny wskaźnik inflacji w bieżącym roku wzrośnie do poziomu 3,4%, ale presja inflacyjna będzie się w pewnym stopniu utrzymywać za sprawą ograniczeń podaży na rynku żywności (susza oraz potencjalne problemy z dostępnością pracowników sezonowych). W opinii analityków banku do końca bieżącego roku inflacja będzie oscylować wokół celu inflacyjnego NBP 2,5%.

Natomiast wg prognoz Banku PKO S.A.⁸ gospodarka polska może skurczyć się w bieżącym roku o 4,4%, a bezrobocie wywołane cięciami zatrudnienia może wzrosnąć na koniec br. w okolice 11%. Zbliżona do wielkości prognozowanych przez Bank PKO S.A. jest też prognoza ING Bank Śląski⁹, zgodnie z którą PKB ma spaść w br. o 4,5%, a w następnym roku ma wzrosnąć o 3,5%, stopa bezrobocia na koniec br. wyniesie 10,5% by spaść w roku przyszłym w okolice 10%.

W opinii analityków Credit Agricole BP¹⁰ PKB spadnie w tym roku o 4%, a w przyszłym roku wzrośnie o 3%. Analitycy spodziewają się też mocnego spadku inwestycji przedsiębiorstw w II połowie br. Zdaniem analityków perspektywa stabilizacji inflacji wokół celu inflacyjnego NBP i powrotu gospodarki do równowagi pojawi się najwcześniej w 2022 r. Do tego czasu podstawowe stopy procentowe NBP pozostaną na obniżonym poziomie. W ocenie banku zakładany spadek inwestycji i ryzyko drugiej fali pandemii jesienią stanowią argumenty na rzecz dalszego łagodzenia polityki pieniężnej i ew. wdrożenia przez Radę Polityki Pieniężnej dalszych niekonwencjonalnych działań.

Z danych przedstawionych przez Ministerstwo Finansów na temat szacunkowego wykonania budżetu państwa za okres styczeń-maj br. w stosunku do ustawy budżetowej państwa na 2020 r. wynika, że:

- dochody budżetu państwa wyniosły 157, 1 mld zł, tj. 36,1% planu w kwocie 435,3 mld zł,
- wydatki budżetu państwa przedstawia kwota 183,0 mld zł, tj. 42,0% planu w kwocie 435,3 mld zł,

⁸ Źródło: Raport banku PKO S.A. „Gospodarka w czasach pandemii. Spojrzenie sektorowe na bazie pierwszych doświadczeń globalnych” , kwiecień 2020 r., zamieszczony na str. internetowej banku pod adresem: <https://www.pekao.com.pl>,

⁹ Źródło: serwis ekonomiczny ING Bank Śląski, zamieszczony na stronie internetowej pod adresem: <https://www.ing.pl/serwis-ekonomiczny>,

¹⁰ Źródło: Wywiad z gł. ekonomistą Banku Credit Agricole BP, dr J. Borowskim opublikowany w Rzeczypospolitej z 8 czerwca br.

- wynik bieżący budżetu państwa liczony jako różnica między dochodami i wydatkami stanowi deficyt w kwocie 25,9 mld zł; jest on kilkunastokrotnie wyższy od deficytu za ten sam okres ubiegłego roku, który wyniósł 2,2 mld zł i blisko dwukrotnie wyższy od deficytu budżetu państwa na koniec 2019 r. w wysokości 13,7 mld zł.

W okresie styczeń - maj 2020 r. dochody budżetu państwa były niższe o 5,8 mld zł, tj. o 3,6% w porównaniu z tym samym okresem roku ubiegłego. Dochody podatkowe budżetu państwa były niższe w stosunku do okresu styczeń – maj 2019 r. o ok. 14,2 mld zł, tj. o 9,4%, przy czym w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego:

- dochody z podatku VAT były niższe o 8,6% r/r (tj. ok. 6,3 mld zł),
- dochody z podatku PIT były niższe o 8,6% r/r (tj. ok. 2,2 mld zł),
- dochody z podatku CIT były niższe o 19,2% r/r (tj. ok. 4,0 mld zł),

W okresie analizowanym wydatki budżetu państwa były wyższe o 18,2 mld zł, tj. o 11,0% w stosunku do tego samego okresu roku 2019.

Luka w budżecie państwa byłaby znacznie głębsza gdyby nie przeniesienie poza budżet kosztów walki ze skutkami pandemii COVID-19 do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (PFR) poprzez realizację przez tą spółkę Skarbu Państwa rządowego programu pomocowego, tzw. Tarczy Finansowej dla Firm i Pracowników stanowiącej uzupełnienie rządowego pakietu antykryzysowych rozwiązań legislacyjnych składających się na tzw. Tarczę Antykryzysową. Finansowanie Tarczy Finansowej, której wartość opiewa na ok. 100 mld zł (4,5% PKB), pochodzi z emisji obligacji przez spółkę PFR z gwarancjami Skarbu Państwa, natomiast Narodowy Bank Polski będzie mógł skupować te papiery od banków komercyjnych. Fundusze pozyskane z emisji obligacji przeznaczone są na subwencje dla przedsiębiorstw, których dotknęły negatywne skutki pandemii koronawirusa, w szczególności środki te są adresowane do małych i średnich przedsiębiorstw (50 mld zł), ale też przewidziane są dla mikrofirm i dużych przedsiębiorstw, wypłacane za pośrednictwem banków. Część subwencji będzie bezzwrotna (60 mld zł), co będzie uzależnione, m.in. od tego, czy firma będzie kontynuować działalność co najmniej w okresie 12 miesięcy i utrzyma zatrudnienie. W sytuacji nieodzyskania przez PFR udzielonej pomocy, zostanie ona w kolejnych latach pokryta przez budżet powiększając tym samym dług publiczny w następnych latach.

Narodowy Bank Polski i Rada Polityki Pieniężnej¹¹ podjęły szereg niestandardowych działań fiskalnych mających na celu pobudzenie koniunktury, w tym w szczególności poprzez **trzykrotne obniżenie – po raz pierwszy od pięciu lat - stóp procentowych łącznie o 1,4 pkt. proc., przez co główna stopa procentowa NBP-u po ostatniej obniżce z 28 maja br. spadła do rekordowo niskiego poziomu 0,10% w skali rocznej.** Pozostałe podstawowe stopy procentowe NBP-u uległy również istotnemu obniżeniu i wynoszą: stopa lombardowa 0,50% w skali rocznej, stopa depozytowa 0,0 % w skali rocznej, stopa redyskonta weksli 0,11% w skali rocznej, stopa dyskontowa weksli 0,12% w skali rocznej. Inne działania NBP-u w ramach polityki monetarnej obejmują w szczególności operacje zasilające banki w płynność, tzw. operacje repo, wprowadzony po raz pierwszy od początku transformacji w dużej skali program skupu obligacji skarbowych na rynku wtórnym oraz dłużnych papierów wartościowych gwarantowanych przez Skarb Państwa w ramach strukturalnych operacji otwartego rynku czy uruchomienie programu kredytu wekslowego dla banków z przeznaczeniem na refinansowanie kredytów udzielanych przedsiębiorcom przez banki.

Od czerwca 2020 roku po raz pierwszy stawka WIBID (ang. *Warsaw Interbank Bid Rate*) określająca referencyjną wysokość oprocentowania lokat na polskim rynku międzybankowym notuje ujemną wartość (-0,05% wg wyceny z 22 czerwca br.).

III. Zmiany w przepisach prawa adresowane do Jednostek Samorządu Terytorialnego w warunkach pandemii

Ustawa z dnia 2 marca br. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 374), tzw. specustawa, która weszła w życie 8 marca br. koncentrowała się na regulacjach z zakresu zapobiegania oraz zwalczania zakażenia i ograniczenia rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej, wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Przedstawiony został zestaw połączonych ze sobą pomocowych rozwiązań systemowych, które złożyły się na pakiet ustaw nazwany Tarczą Antykryzysową. Do tej pory weszły w życie ustawy tworzące Tarczę 1.0, 2.0, 3.0. Tarcza 4.0 została uchwalona przez Sejm 19 czerwca br.

¹¹ Źródło: materiały NBP, w tym wypowiedzi prezesa NBP dla „Dziennika Gazety Prawnej”, dla PAP, zamieszczone na str. Internetowej banku pod adresem: <https://www.nbp.pl/>.

Pakiet ustaw składający się na Tarczę Antykryzysową obejmuje dotychczas następujące ustawy:

- *ustawę z 31 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. 2020, poz. 568), tzw. Tarczę 1.0,
- *ustawę z 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2* (Dz.U. 2020, poz. 695), tzw. Tarczę 2.0,
- *ustawę z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*, tzw. Tarczę 3.0 (Dz.U. 2020, poz. 875),
- *ustawę z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19* (Dz.U. 2020 r., poz. 1086), tzw. Tarcza 4.0.

Uzupełnieniem Tarczy jest Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Firm i Pracowników, tzw. Tarcza Finansowa, dla której podstawę stanowiła nowelizacja z dnia 31 marca 2020 r. *ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju* (Dz.U.2020, poz. 569) oraz *projekt ustawy o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców* (wpłynął do Sejmu 26 marca br.), nad którym prace w Sejmie nie zostały jeszcze zakończone.

Działania osłonowe przewidziane dla jednostek samorządowych zawarto w uchwalonej Tarczy 1.0 i w Tarczy 4.0.

W praktyce zaproponowane rozwiązania tylko w niewielkiej części wychodzą naprzeciw postulatom i potrzebom środowiska samorządowego. W większości okazały się daleko niewystarczające i nieskuteczne, a poprzez to nie zapewniają dostatecznej ochrony przed negatywnym wpływem epidemii koronawirusa na budżety JST, w tym na budżet m.st. Warszawy.

Uregulowania odnoszące się bezpośrednio do budżetu JST w perspektywie krótko i średniookresowej dotyczą w szczególności:

- **rozszerzenia kompetencji zarządów JST do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetowych** w stosunku do wynikających z art. 257 i 258 *ustawy o finansach publicznych* (uofp), w tym dokonywanie zmian między działami klasyfikacji budżetowej i możliwość wprowadzenia do planu wydatków i Wieloletniej Prognozy Finansowej nowych inwestycji i zakupów inwestycyjnych przy zastrzeżeniu, że zmiany te nie będą skutkować pogorszeniem wyniku JST, dokonywanie zmian przeznaczenia rezerwy celowej bez konieczności uzyskania opinii komisji rady JST właściwej ds. budżetu i tworzenie nowej rezerwy

poprzez przeniesienie do niej zablokowanych kwot wydatków na podstawie art. 260 uof, podwyższenie limitu zobowiązań na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST.

- **wydłużenia terminów realizacji obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych wynikających z uofp i z innych przepisów ustawowych**, m.in. z *ustawy o rachunkowości*, i z przepisów wykonawczych wydanych przez Ministra Finansów i Ministra Rozwoju i Finansów; nowe przesunięte w stosunku do wynikających z aktualnych przepisów terminy zostały szczegółowo określone w *Rozporządzeniu z 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzania, udostępniania i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji* (Dz.U 2020, poz. 570); na mocy przepisów tego Rozporządzenia zostały wydłużone terminy dla informacji i sprawozdań budżetowych miesięcznych i kwartalnych oraz sprawozdań finansowych sporządzanych przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym przez samorządy, wynikające m.in. z *ustawy o rachunkowości*, z *ustawy o finansach publicznych* i wydanych na podstawie tych ustaw przepisów wykonawczych; w szczególności zostały wydłużone o 30 dni w stosunku do terminów obowiązujących dla: obowiązku podawania do publicznej wiadomości informacji wynikających z art. 37 uofp, informacji o przebiegu wykonania budżetu JST i Wieloletniej Prognozy Finansowej JST za pierwsze półrocze wynikające z art. 265 i 266 uofp, natomiast o 60 dni – zostały odroczone terminy wynikające z art. 270 ust. 1 i ust.4 uofp dotyczące odpowiednio przekazania przez zarząd organowi stanowiącemu sprawozdania finansowego JST i dotyczące terminu, w jakim organ stanowiący rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe JST wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za poprzedni rok budżetowy; o 21 dni zostały wydłużone sprawozdania miesięczne o wykonanych dochodach i wydatkach JST za miesiące marzec i kwiecień 2020 r.
- **przejściowego rozluźnienia rygorów fiskalnych odnoszących się do jednostek samorządowych, wynikających z art. 242 uofp, dotyczących zasady zrównoważonego budżetu bieżącego JST i z art. 243 tej ustawy, dotyczących ograniczeń w zaciąganiu długu.**

Zmiany wprowadzone w relacji wynikającej z art. 242 uofp przyjęte w Tarczy 1.0 polegają na:

- **wyłączeniu z zasady równoważenia części bieżącej budżetu JST wydatków bieżących ponoszonych w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 w części, w jakiej zostały sfinansowane środkami własnymi.**

Uregulowania uchwalone w Tarczy 4.0 przewidują dalsze odstępstwa od zasady zrównoważonego budżetu bieżącego poprzez możliwość przekroczenia relacji wynikającej z **art. 242** o kwotę:

- planowanych wydatków bieżących ponoszonych w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 w części, w jakiej zostały sfinansowane dochodami majątkowymi lub przychodami pochodzącymi z zaciągnięcia długu, wyemitowania papierów wartościowych, prywatyzacji majątku, spłaty pożyczek udzielonych w latach ubiegłych,
- planowanego ubytku w dochodach podatkowych (dochody z PIT, CIT, PCC, z podatków i opłat lokalnych, w tym z podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, opłaty skarbowej, opłaty uzdrowiskowej i miejscowej) będącego skutkiem wystąpienia pandemii liczonego jako różnica między dochodami jednostki planowanymi w zmianie budżetu w 2020 r. a planowanymi dochodami wykazanymi w sprawozdaniu budżetowym za I kw. 2020 r. Na koniec roku budżetowego 2020 ocena spełnienia zasady wyrażonej w art. 242 po uwzględnieniu proponowanych zmian nastąpi na podstawie wykonanych wydatków bieżących oraz ubytku w wykonanych dochodach w następstwie COVID-19.

Zmiany odnoszące się do relacji z art. 243 uchwalone w Tarczy 1.0. przewidują, że:

- przy ustalaniu ograniczeń dla wysokości długu na lata 2020-2025 wydatki bieżące budżetu podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące na obsługę długu. Powyższe oznacza przyspieszenie modyfikacji prawej strony algorytmu dotyczącego wyliczania zindywidualizowanego wskaźnika zadłużenia JST wobec planowanego terminu wejścia w życie tej regulacji poczynawszy od 2026 r.

W Tarczy 4.0 zaproponowano dalsze złagodzenie reguły fiskalnej z art. 243 poprzez:

- wyłączenie z ograniczeń wysokości długu równowartości kwoty ubytku w wykonanych dochodach JST będącego skutkiem wystąpienia COVID-19,
- rozszerzenie modyfikacji algorytmu wyliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia przyjmując, że na rok 2021 i na lata kolejne wydatki bieżące budżetu JST podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19,
- wprowadzenie maksymalnej granicy zadłużenia JST w 2020 r., zgodnie z którą na koniec roku budżetowego 2020 łączna kwota długu JST nie może przekroczyć 80% wykonanych dochodów ogółem JST w bieżącym roku, natomiast w trakcie roku budżetowego 2020 łączna kwota długu JST na koniec kwartału nie może przekroczyć 80% planowanych dochodów JST.

Należy wskazać, że wprowadzone w Tarczy 1.0 i 4.0 rozwiązania dotyczące reguł ostrożnościowych wynikających z art. 242 i 243 nie są skuteczne i nie rozwiązują problemów samorządów związanych z drastycznym ubytkiem dochodów własnych – podatkowych i niepodatkowych - w następstwie COVID-19. Obowiązujący mechanizm limitujący możliwości

korzystania z finansowania zwrotnego odnosi się krocząco do okresów trzyletnich, co powoduje, przenoszenie problemów na następne lata. Dlatego w celu zapewnienia realnej ochrony budżetów JST w obliczu pandemii, złagodzenie rygorów fiskalnych wynikających z tych art. uofp powinno dotyczyć również lat następnych, przynajmniej do 2023 r., a nie jak to określono w przepisach tylko do 2020 r. Dla reguły ostrożnościowej z art. 243 uofp określającej możliwości samorządu do zapewnienia finansowania kosztów obsługi długu wyliczanej na lata 2021-2023 podstawowe znaczenie będzie mieć kwota nadwyżki operacyjnej za rok 2020 i jej relacja do dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje, w tym z UE. Negatywny wpływ na poziom nadwyżki operacyjnej wygenerowanej w 2020 r. będzie miał drastyczny ubytek dochodów podatkowych i niepodatkowych szacowany w Warszawie na kwotę ok. 2 mld zł. **Dlatego w warunkach głębokiego spadku dochodów, zarówno podatkowych i niepodatkowych, jaki dotknął samorządy w bieżących roku z uwzględnieniem negatywnych konsekwencji w zakresie tych dochodów dla lat następnych – warunki opisane w art. 242 i 243 uofp winny być zawieszone do końca 2023 roku.** W przeciwnym wypadku głęboki ubytek dochodów na skutek pandemii istotnie ograniczy możliwości JST korzystania z finansowania zwrotnego w br. i w najbliższych latach, a poprzez to może ograniczyć możliwości realizacji zadań przez JST, w tym inwestycyjnych. **Powyższe powoduje, że już wprowadzone zmiany przepisów określające ramy fiskalne dla JST wskazane w art. 242 i 243 uofp nie zwiększą potencjału JST do zaciągania i obsługi długu adekwatnie do skutków ekonomicznych pandemii, a co za tym idzie nie przyniosą oczekiwanego impulsu inwestycyjnego dla JST.**

Ponadto ubytek dochodów będzie dotyczyć nie tylko dochodów podatkowych, ale też niepodatkowych należności budżetowych, w tym należności wynikających z umów cywilno-prawnych dotyczących czynszów dzierżawnych, z najmu lokali użytkowych, opłat z tytułu użytkowania wieczystego, opłaty przekształceniowej, dochodów ze sprzedaży biletów.

W tym kontekście istotnym problemem dla JST jest brak także możliwości zbilansowania systemów gospodarki odpadami komunalnymi. W 2019 r. 1 829 samorządów wykazało w tym zakresie deficyt. W miastach UMP wskaźnik sfinansowania wydatków dochodami z tytułu gospodarki odpadami komunalnymi w 2019 r. wyniósł 71,4% i był najniższy od początku tj. od 2015 r. kiedy ustawowo powierzono zadanie prowadzenia gospodarki odpadami komunalnymi samorządom – **wówczas** powyższy wskaźnik **wynosił 99,6%.** Koszty związane z odbiorem od mieszkańców i zagospodarowaniem odpadów komunalnych w związku z wprowadzonymi uregulowaniami prawnymi istotnie wzrosły, natomiast wysokość opłat za świadczoną usługę w tym zakresie na rzecz mieszkańców ograniczona jest stawkami ustawowymi. **W rezultacie samorządy zmuszone są do finansowania z budżetów istotnych dopłat do systemu, który z zasady winien się samobilansować.**

Inne rozwiązania skierowane do JST w Tarczy 4.0 dotyczą m.in.:

- wprowadzenie możliwości przesunięcia na sierpień-grudzień br. wpłat do budżetu państwa należnych za czerwiec i lipiec br. dokonywanych przez jednostki o ponadprzeciętnych dochodach podatkowych na zwiększenie subwencji równoważącej, tzw. „janosikowe”, przy czym od niewpłaconych kwot z tytułu „janosikowego” nie nalicza się odsetek.

Należy wskazać, że przesunięcie płatności „janosika” na dalsze miesiące w 2020 roku, przy pozostawieniu łącznej kwoty rocznej na tym samym poziomie (w Warszawie wpłata w 2020 roku 1,209 mld zł) nie rozwiązuje problemów samorządów w tym zakresie i ma znaczenie tylko płynnościowe dotyczące bieżącego roku. Kluczowy problem z „janosikiem” polega bowiem na przenoszeniu sytuacji budżetowej sprzed kryzysu o dwa lata wstecz – w tym wypadku na okres załamania dochodów wywołany pandemią. **Zasadniczą słabością systemu wpłat jest jego niedostosowanie do zmian w koniunkturze jako skutek wyliczania wpłat w oparciu o dane historyczne bez uwzględnienia mechanizmu korygującego w tym zakresie. Wady te są szczególnie uwidaczniane w okresie gwałtownych i głębokich zmian w koniunkturze**, z jakimi mamy do czynienia aktualnie w związku z pandemią. Nieprawidłowości działania systemu wyrównawczego dobrze obrazuje Warszawa, w przypadku której obowiązujący mechanizm kalkulacji kwoty wpłaty powoduje, że warunkach istotnie ograniczonych możliwości dochodowych 2020 roku, w którym szacuje się ubytek dochodów rzędu 2 mld zł, wpłata Warszawy na bieżący rok jest wyższa o ponad 150 mln zł niż w roku poprzednim, a w roku 2021 będzie wyższa o kolejne 100 mln zł.

Już Trybunał Konstytucyjny w wydanym 26 marca 2013 r. Postanowieniu sygnalizacyjnym wskazał na liczne wady konstrukcyjne tego mechanizmu wyrównawczego, które mają dysfunkcyjny wpływ na jego optymalne działanie. Prace w Ministerstwie Finansów nad zmianą tego mechanizmu trwają już kilka lat i nie zostały dotychczas wypracowane propozycje zmian legislacyjnych w tym zakresie. **Dlatego należy podkreślić, że proponowane przesunięcie terminów wnoszenia rat „janosika” do budżetu państwa w ramach 2020 roku nie rozwiązuje podstawowego problemu niedostosowania tego mechanizmu do zmieniającego się otoczenia w gospodarce, a poprzez to nie stanowi realnej pomocy dla JST. Chodzi bowiem o zmniejszenie całkowitych obciążeń wydatkowych samorządów z tytułu „janosika” w okresie istotnie zmniejszonych możliwości dochodowych. Z tego powodu wpłaty do budżetu państwa z tytułu „janosikowego” powinny być zawieszone do końca 2023 roku.**

- wprowadzenia możliwości przekazywania w terminach wcześniejszych rat części oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej niż określone w ustawie

o dochodach JST z 13 listopada 2003 r. (do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń).

Powyższe rozwiązanie ma charakter doraźny, przesuwający ewentualne problemy płynnościowe JST na późniejsze miesiące roku 2020. Ostatecznie nie zapewnia ono w żaden sposób uzupełnienia ubytków dochodów JST spowodowanych pandemią.

- zwiększenia z 25% do 50% w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2020 r. udziału powiatów, w tym miast prezydenckich, w dochodach z gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa.

Pomimo okresowego zwiększenia wskaźnika partycypacji dla samorządu w dochodach z gospodarowania mieniem Skarbu Państwa zmiana ta nie przyniesie realnego zwiększenia dochodów z tego źródła ze względu na zmiany systemowe polegające na przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w drodze *ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów*, co na trwale pozbawiło samorządy znacznej części dochodów z tego tytułu. Na przykładzie Warszawy realizacja dochodów m. st. Warszawy z tego tytułu z uwzględnieniem zwiększenia dochodów Miasta z 25% do 50% będzie niższa w 2020 roku o 10 mln zł od kwoty planu ujętego w budżecie m. st. Warszawy ustalonego zgodnie z informacją przekazaną w tym zakresie przez Wojewodę.

- przedłużenia o dodatkowe 6 miesięcy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży i uelastycznienie gospodarowania środkami z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu poprzez ich wykorzystanie do końca br. również na działania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Zgodnie z proponowaną regulacją rada gminy może w drodze uchwały zwolnić z opłaty za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych należnej za 2020 r. lub przedłużyć termin jej wniesienia do dnia 31 grudnia 2020 r. Rada gminy może przyznać też zwrot określonej części opłaty pobranej od przedsiębiorców, którzy wnieśli jednorazowo opłatę za 2020 r. w terminie do 31 stycznia 2020 r.

W warunkach budżetu m.st. Warszawy w ramach tzw. funduszu korkowego 8 mln zł stanowią wydatki rzeczowe przeznaczone na szkolenia członków komisji, programy profilaktyczne, socjoterapeutyczne, warsztaty profilaktyczne dla dzieci i młodzieży, opinie biegłych sądowych na potrzeby kierowania uzależnionych od alkoholu na leczenie odwykowe. Pozostałe środki przeznaczone są na dotacje dla organizacji pozarządowych oraz wynagrodzenia. Powyższe wskazuje na brak faktycznych możliwości przeznaczenia środków finansowych z wydawanych zezwoleń na sprzedaż

napojów alkoholowych, na inne zadania niż zaplanowane związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu oraz na zapobieganie narkomanii.

Podsumowując, należy podkreślić, że dla faktycznego złagodzenia negatywnych skutków pandemii oraz innych uwarunkowań zewnętrznych istotnie ograniczających możliwości budżetowe samorządów, przede wszystkim w zakresie braku warunków do zbilansowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi, konieczne jest wdrożenie rozwiązań przedstawionych we wspólnym piśmie z 26 maja br. samorządów zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich i Związku Miast Polskich skierowanym do Pana Premiera Mateusza Morawieckiego. W niniejszym piśmie wskazano na możliwości rozwiązania problemu kryzysu finansów samorządowych i niewypłacalności JST z uwzględnieniem konieczności wprowadzenia mechanizmu rekompensaty wyrównującej jednostkom samorządu terytorialnego ubytek dochodów w stopniu zapewniającym realizację podstawowych zadań nałożonych na samorządy.

W ramach niezbędnego mechanizmu rekompensującego samorządom ubytki dochodów wskazano:

- **wprowadzenie części rekompensującej subwencji ogólnej, pokrywającej na bieżąco ubytki w dochodach własnych JST będące następstwem epidemii,**
- **wprowadzenie rekompensaty z budżetu państwa za rosnące koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przy ustawowej blokadzie wysokości opłat pobieranych od mieszkańców,**
- **konieczność zawieszenia przepisów art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych limitujących możliwości JST w zakresie zadłużania się,**
- **zawieszenie do końca 2023 roku wpłat JST do budżetu państwa z tytułu „janosikowego”.**

W uchwalonych Tarczach antykryzysowych uwzględnione zostały też regulacje odnoszące się do przesunięcia terminu płatności, zwolnień, a także zastosowania innego typu ulg, umorzeń, rozkładania na raty nakierowane na pomoc przede wszystkim przedsiębiorcom i prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

Wprowadzone rozwiązania dotyczą w szczególności:

w zakresie podatków i opłat lokalnych:

- przesunięcia terminu płatności opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jak też opłat z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności ustalonego na 31 marzec

każdego roku w Tarczy 1.0 – do 30 czerwca 2020 r., natomiast Tarcza 4.0 wprowadziła możliwość prolongaty płatności obydwu opłat do końca stycznia 2021 r.

Ponadto organ stanowiący JST może, w drodze uchwały, postanowić o:

- pomniejszeniu opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości należącej odpowiednio do gminnego, powiatowego albo wojewódzkiego zasobu nieruchomości, wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej, należnej za 2020 r. od określonych podmiotów (przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, państwowej osoby prawnej w rozumieniu uofp), u których wystąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19,
- niepobieraniu czynszu najmu i dzierżawy oraz opłaty z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie za okres kolejnych trzech miesięcy w 2020 r. następujących po miesiącu, w którym dokonano zgłoszenia wniesienia opłaty w pomniejszonej wysokości, z tytułu umów najmu, dzierżawy lub użytkowania zawartych na okres co najmniej trzech miesięcy w odniesieniu do nieruchomości należących odpowiednio do gminnego, powiatowego albo wojewódzkiego zasobu nieruchomości,
- umożliwienia w drodze uchwały organu stanowiącego JST wprowadzenia za część roku 2020 zwolnienia z podatku od nieruchomości od gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, jak też przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości płatnych do 15 kwietnia, 15 maja i do 15 czerwca 2020 r. – nie dłużej niż do 30 września br. *Ustawą z 16 kwietnia br. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-co-V-2*, tzw. Tarcza 2.0, rozszerzono zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli zajętych na prowadzenie działalności przez organizacje pozarządowe, podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o wolontariacie (związki wyznaniowe, stowarzyszenia JST, spółdzielnie socjalne, kluby sportowe, spółki akcyjne, spółki z o.o., które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych),
- umożliwienia w drodze uchwały organu stanowiącego JST odstąpienia od dochodzenia, jak też przyznania ulg w postaci odroczeń, umorzeń, przesunięcia terminów płatności, rozłożenia na raty należności cywilno-prawnych wynikających z umów w sprawie oddania nieruchomości stanowiących własność JST w dzierżawę, najem, użytkowanie na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak też przyznanie podobnych uprawnień staroście lub prezydentowi miasta na prawach powiatu, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej podobnych uprawnień w stosunku do należności cywilno-prawnych z tytułu gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa.

w zakresie podatków dochodowych wspólnych z budżetem państwa, tj. w PIT/CIT:

- wydłużenia rozliczenia rocznego podatnikom PIT/CIT podatku za 2019 r., jak też prolongata podatnikom PIT terminu na przekazanie przez płatników zaliczek na podatek od przychodów z szeroko rozumianej pracy pobranych za marzec i kwiecień br. do 1 czerwca br. Jednocześnie *Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 1 czerwca br. w sprawie przedłużenia terminów przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy i zryczałtowanego podatku dochodowego* (Dz. U. 2020 poz. 972) ponownie wydłużono przekazanie zaliczek pobranych przez płatników za marzec br. – do 20 sierpnia br. zaliczek pobranych przez płatników za kwiecień br. – do 20 października br. i dodatkowo wprowadzono możliwość prolongaty przekazania zaliczek przez płatników za maj br. – do 31 grudnia br.,
- możliwości przesunięcia terminu podatnikom PIT/CIT do zapłacenia podatku od przychodów z budynków handlowo-usługowych i biurowych położonych na terytorium kraju (czyli tzw. podatku minimalnego od nieruchomości komercyjnych), za miesiące marzec-maj 2020 r. do 20 lipca 2020 r. przy spełnieniu określonych warunków, a w ustawie Tarcza 4.0 wprowadzono zwolnienie z podatku PIT/CIT za okres od 1 marca do 31 grudnia 2020 r.,
- umożliwienia podatnikom PIT/CIT prowadzącym działalność gospodarczą mających status tzw. „małych podatników”, opłacających w 2020 r. zaliczki miesięczne w formie uproszczonej rezygnację z tej formy rozliczenia w odniesieniu do zaliczek za marzec-maj 2020 r. Zaliczki za te miesiące podatnicy będą mogli rozliczyć na ogólnych zasadach,
- umożliwienia podatnikom PIT/CIT wstecznego rozliczania strat poniesionych z powodu COVID-19 do kwoty 5 mln zł w ramach rozliczenia podatku za 2019 r. poprzez złożenie w tym celu korekty rozliczenia rocznego. Nieodliczoną kwotę straty podatnicy będą rozliczać na dotychczas obowiązujących zasadach,
- umożliwienia podatnikom PIT/CIT, w tym prowadzącym działalność gospodarczą odliczenie darowizn w pełnej kwocie (pieniężnych i rzeczowych) przekazanych w 2020 r. od 1 stycznia 2020 r. do 30 września 2020 r. na przeciwdziałanie COVID-19 podmiotom wykonującym działalność leczniczą, w tym transportu sanitarnego, a także przekazanych Agencji Rezerw Materiałowych oraz Centralnej Bazie Rezerw Sanitarно-Przeciwepidemicznych. W Tarczy 4.0 dokonano znacznego rozszerzenia zakresu darowizn podlegających odliczeniu od podstawy obliczenia podatku PIT/CIT, w tym m.in. dodatkowo uwzględnione zostały darowizny dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, w tym z usługami opiekuńczymi, ośrodków wsparcia, rodzinnego domu pomocy, domu pomocy społecznej, jak też darowizny w postaci komputerów przekazanych od stycznia do końca września br. wskazanym podmiotom, w tym placówkom oświatowym,

- umożliwienia w Tarczy 4.0 zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów kosztu wytworzenia lub ceny nabycia rzecz lub praw, które następnie podatnik przekaze w formie darowizny, np. na przeciwdziałanie COVID-19 podmiotom wykonującym działalność leczniczą albo placówce oświatowej, jak też umożliwiono zaliczenia do kosztów oraz wyłączenie z przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej wartości darowizn otrzymanych do 1 stycznia do 30 września br. przez placówki medyczne i placówki oświatowe, w związku z COVID-19, które nie podlegają w związku z otrzymanymi darowiznami podatkowi od spadków i darowizn.

Rozwiązania wprowadzone w podatkach dochodowych budżetu państwa, tj. w PIT i CIT, jak też w podatkach lokalnych i niepodatkowych należności budżetowych wynikających z umów cywilno-prawnych adresowane do firm i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, których płynność uległa pogorszeniu na skutek epidemii będą bezpośrednio rzutować negatywnie na budżety JST w postaci uszczuplenia i/lub wydłużenia w czasie realizacji tych dochodów, dopuszczając możliwość przesunięcia ich realizacji na następny rok, co może wpłynąć na możliwość JST w zakresie realizacji zadań zarówno bieżących jak i majątkowych. Kluczową kwestią jest aktualnie oszacowanie skali powyższych spodziewanych ograniczeń budżetowych.

IV. Działania pomocowe samorządu m.st. Warszawy w reakcji na epidemię COVID-19

W odpowiedzi na sytuację wywołaną epidemią COVID-19 samorząd m.st. Warszawy podjął szereg wielokierunkowych działań w celu minimalizacji negatywnego wpływu epidemii na funkcjonowanie Miasta. Skutki działań przeciwepidemicznych widoczne są w budżecie Miasta po stronie wydatkowej w postaci znacząco zwiększonych wydatków na opiekę zdrowotną, pomoc społeczną, w tym na opiekę nad osobami starszymi i samotnymi, czy bezdomnymi, na zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa mieszkańców, na dotacje dla organizacji pozarządowych i wolontariatu w celu wzmocnienia prowadzonych za ich pośrednictwem działań pomocowych dla mieszkańców.

Działania Miasta przeciwdziałające rozprzestrzenianiu się koronawirusa i przeciwdziałające skutkom społeczno-gospodarczemu epidemii zorientowane były w szczególności na:

- **wsparcie miejskiej służby zdrowia w walce z epidemią**, w tym szpitali, zoz-ów, Stołecznego Centrum Opiekuńczo-Leczniczego, Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego i Transportu Sanitarnego „Meditrans” SP ZOZ, poprzez m.in. zakupy specjalistycznego sprzętu medycznego, w tym zakup 30 łóżek do intensywnej terapii oraz urządzeń do dezynfekcji (na jedno stanowisko składa się specjalistyczne łóżko OIT, respirator stacjonarny, kardiomonitor, stacja pomp infuzyjnych, ssak elektryczny - koszt zakupu jednego stanowiska to około 230 tys. zł.), zakup respiratorów, środków ochrony osobistej (płynów do dezynfekcji, maseczek medycznych, rękawiczek, przyłbic, kombinezonów ochronnych, ochraniaczy na głowę i stopy - na potrzeby służby zdrowia zakupiono m.in. 100 tys. fartuchów jednorazowych, 650 tys. maseczek, 100 tys. fartuchów, 20 tys. kombinezonów ochronnych, a także gogli, 300 tys. rękawiczek, 50 tys. litrów płynu do dezynfekcji, 70 tys. półmasek i 100 tys. ochraniaczy na głowę i buty – łącznie na zakup materiałów ochronnych dla lekarzy i pracowników miejskich szpitali, przychodni, domów opieki i dla wolontariuszy przeznaczonych zostało ponad 38 mln zł. Miasto zapewniło też pomoc dla personelu medycznego poprzez przeznaczenie trzech schronisk młodzieżowych do odbywania kwarantanny dla pracowników służby zdrowia; Miasto wytypowało trzy lokalizacje z 43 miejscami (w Śródmieściu i na Woli), w których zorganizowano tymczasowy pobyt pracowników szpitali. Osoby, które skorzystają ze schronisk młodzieżowych jako miejsca kwarantanny, mają zagwarantowany pobyt w pełni wyposażonym 1-osobowym pokoju z wyżywieniem. Koszt dwutygodniowego pobytu w schronisku jednej osoby wraz z wyżywieniem pokrywanym z budżetu m.st. Warszawy to 1 000 zł. W wypadku zapewnienia się miejsc w schroniskach młodzieżowych miasto ma do dyspozycji 60 w pełni wyposażonych mieszkań udostępnionych samorządowi przez jednego ze stołecznych deweloperów; Warszawa oferuje pracownikom służby zdrowia, jak też ratownikom medycznym oraz funkcjonariuszom komendy stołecznej, miejsca odpoczynku w ośmiu szkolnych bursach; Miasto przeznaczyło też blisko 1 mln zł na budowę obiektu kontenerowego z przeznaczeniem na miejsce zbiorowej kwarantanny (COVID-19).
- **wdrożenie pakietu pomocowego dla przedsiębiorców**, przede wszystkim małych i średnich firm, które w związku z epidemią znalazły się w najtrudniejszej sytuacji ze względu na konieczność nieoczekiwanego zawieszenia i związaną z tym utratę klientów, zleceń, a co za tym idzie na utratę dochodów; zaproponowane formy pomocy dla przedsiębiorców obejmowały w szczególności następujące działania:
 - **przedłużenie o 90 dni terminów płatności rat podatku od nieruchomości** (za marzec- maj br. do 30 września br.) przedsiębiorcom, jak też organizacjom

pozarządowym, podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 2 *ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (organizacje i stowarzyszenia kościelne, spółdzielnie socjalne, kluby sportowe, związki zawodowe, organizacje pracodawców, partie polityczne, samorządy zawodowe) - których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 - na podstawie uchwały nr XXIX/841/2020 Rady m.st. Warszawy z dnia 23 kwietnia 2020 r.,

- **odroczenie opłat z tytułu użytkowania wieczystego i opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności** – termin płatności opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za rok 2020 i opłaty przekształceniowej został przesunięty o 3 miesiące do 30 czerwca br. – na podstawie przepisów Tarczy antykryzysowej 1.0, art. 15j, a następnie termin wniesienia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego za 2020 r. został wydłużony do 31 stycznia 2021 r. – na podstawie przepisów Tarczy antykryzysowej 4.0 w drodze zmiany w art. 15j wprowadzonej art. 77 ustawy,
- **możliwość zmniejszenia wysokości czynszu miesięcznego brutto dla podmiotów leczniczych wynikającego z umów najmu/dzierżawy** zawartych w trybie *zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy nr 2150/2012 z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie zasad zawierania umów najmu i dzierżawy nieruchomości przez podmioty lecznicze na okres nie dłuższy niż 3 lata* – na podstawie *Zarządzenia nr 483/2020 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 31 marca 2020 r. zmieniającego ww. Zarządzenie*,
- **obniżenie przedsiębiorcom i organizacjom pozarządowym czynszu z tytułu dzierżaw i najmu nieruchomości oraz najmu lokali użytkowych**, do których nie stosuje się uchwały Nr XXIII/663/2019 Rady m.st. Warszawy z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad najmu lokali użytkowych, obniżka czynszu następuje w drodze aneksu do umowy – na podstawie *Zarządzenia nr 506/2020 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia zasad zmiany umów poprzez obniżenie czynszu z tytułu dzierżaw i najmu nieruchomości oraz najmu lokali użytkowych*, do których nie stosuje się uchwały Nr XXIII/663/2019 Rady m.st. Warszawy z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad najmu lokali użytkowych; na dzień 30 marca br. wpłynęło 1028 wniosków o obniżenie czynszu za najem lokali użytkowych, początkowo obniżka będzie przyznawana na miesiąc, z możliwością przedłużenia, w przypadku całkowitego zaprzestania działalności Miasto zmniejszy czynsz o 90%; przedsiębiorcy, którzy musieli

ograniczyć działalność mogą również złożyć wnioski o obniżki, dotyczy to również prowadzących ogródki gastronomiczne,

- **dopuszczenie obniżenia czynszu z tytułu najmu lokali użytkowych** z powodu pogorszenie sytuacji finansowej najemcy z ważnych przyczyn losowych na okres od wprowadzenia ograniczeń, nakazów lub zakazów związanych z wystąpieniem stanu epidemii lub innego zagrożenia do 30 dni od dnia ich zniesienia, a zastrzeżenie, że obniżenie czynszu nie może przekroczyć 3 miesięcy w okresie 5 lat zawarte w uchwale Rady m.st. Warszawy nr XXIII/663/2019 z 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad najmu lokali użytkowych, nie ma zastosowania – na podstawie uchwały Rady m.st. Warszawy z 18 czerwca 2020 r. nr XXXI/909/2020 zmieniającą przywołaną wyżej uchwałę w sprawie zasad najmu lokali użytkowych,
- **obniżenie czynszu z tytułu dzierżaw i najmu nieruchomości Skarbu Państwa oraz najmu lokali użytkowych Skarbu Państwa**, w stosunku do których organem reprezentującym właściciela jest Prezydent m.st. Warszawy – zmiana umowy następuje w drodze aneksu – na podstawie *Zarządzenia nr 522/2020 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia zasad zmiany umów przez obniżenie czynszu z tytułu dzierżaw i najmu nieruchomości Skarbu Państwa oraz najmu lokali użytkowych Skarbu Państwa w stosunku do których organem reprezentującym właściciela jest Prezydent m.st. Warszawy*,
- **przesunięcie terminu windykacji należności podatkowych na podstawie wystawianych przez Miasto wezwań do zapłaty oraz upomnień**, które mogą być dokonywane w terminie późniejszym, nie później niż 30 dni od zakończenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii – na podstawie *Zarządzenia nr 521/2020 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu windykacji należności m.st. Warszawy w Urzędzie m.st. Warszawy, w tym w urzędach dzielnic m.st. Warszawy*,
- ulgi w spłacie należności, możliwe jest odroczenie spłaty lub rozłożenie na raty całości lub części należności; wnioski o odroczenie płatności lub rozłożenie na raty można składać dopiero po powstaniu zaległości,
- **restrukturyzacja zadłużenia z tytułu zajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy** – w przypadku wystąpienia trudności spowodowanych COVID-19, uniemożliwiających dłużnikowi, który podpisał umowę,

terminowe płaćenie należności z tytułu opłat bieżących lub spłaty zadłużenia, niewywiązywanie się dłużnika z warunków umowy nie powoduje jej wygaśnięcia i wymagalności całego niespłaconego zadłużenia wraz z odsetkami za opóźnienie. W takim przypadku na wniosek dłużnika, złożony w terminie do 2 miesięcy od zakończenia okresu stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii strony ustalą nowe terminy płatności zarówno zaległych należności z tytułu opłat bieżących, jak i z tytułu spłaty zadłużenia – na podstawie uchwały Rady m.st. Warszawy nr XXIX/842/2020 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie zasad restrukturyzacji zadłużenia z tytułu zajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy,

- **zawieszenie pobierania opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania niestrzeżonego od pracowników podmiotów leczniczych** w rozumieniu art. 4 *ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej*, w tym szpitali oraz pracowników zespołów ratownictwa medycznego usytuowanych w SPPN, realizujących zadania w bezpośrednim kontakcie z pacjentami, dojeżdżających w okresie epidemii wirusa SARS-CoV-2 samochodami prywatnymi do pracy w tych jednostkach, jak też zawieszono pobieranie opłat od pracowników Mazowieckiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, stacji sanitarno-epidemiologicznych usytuowanych w SPPN oraz domów pomocy społecznej – na podstawie *Zarządzenia nr 463/2020 z dnia 27 marca 2020 r. w sprawie przepisów porządkowych o zawieszeniu pobierania opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania niestrzeżonego od pracowników szpitali oraz pracowników ratownictwa medycznego, usytuowanych w SPPN, dojeżdżających w okresie stanu epidemii wirusa SARS-CoV-2 samochodami prywatnymi do pracy w tych szpitalach i zespołach i Zarządzenia nr 534/2020 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 24 kwietnia 2020 r. i zmieniającego to Zarządzenie*,
- **pomoc najemcom ogródków gastronomicznych poprzez obniżenie – o 50% - od 1 czerwca 2020 r. do 31 grudnia br. wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych na obszarze m.st. Warszawy** (dot. stawek opłat określonych w załączniku nr 3 do uchwały Rady m.st. Warszawy nr XXXI/666/2004 z dnia 27 maja 2004r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w pozycjach 2, 3, 24, 25, 27, 29, 33 oraz w załączniku nr 4 w pozycjach 6 i 11) z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, w związku z ogłoszonym na obszarze RP stanem epidemii – *na podstawie uchwały Rady m.st. Warszawy z dnia 14 maja 2020 r. Nr XXX/888/2020, jak też poszerzenie zakresu obniżenia stawek opłat*

za zajęcie pasa drogowego – do 75% w przypadku stawek określonych w załączniku nr 4, o którym mowa wyżej, w pozycji 14 tego załącznika – na podstawie uchwały Rady m.st. Warszawy nr XXXI/956/2020, z 18 czerwca 2020 r. ,

- **opłaty za odpady** - jeśli przez cały miesiąc na terenie firmy/lokalu/nieruchomości nie będą powstawały odpady (zamknięty lokal, zawieszona działalność), to nie powstanie obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie nimi. W tym przypadku właściciel nieruchomości powinien złożyć nową deklarację dotyczącą gospodarowania odpadami,
 - **bezpłatne doradztwo księgowe, biznesowe i prawne w formie online** skierowane do wszystkich zainteresowanych od marca do grudnia br.,
 - **bezpłatne wsparcie przy zakładaniu firmy możliwe do uzyskania w Punkcie Informacyjnym Centrum Przedsiębiorczości Smolna,**
 - **za pośrednictwem Urzędu Pracy m.st. Warszawy wypłacana jest rządowa pomoc dla przedsiębiorców w ramach Tarczy Antykryzysowej;** przedsiębiorcy, pracodawcy i organizacje pozarządowe mogą się starać o niskooprocentowane pożyczki i dofinansowanie: mikroprzedsiębiorcy mogą wystąpić o niskooprocentowaną pożyczkę z Funduszu Pracy w wysokości 5000 zł z przeznaczeniem na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, poza tym, możliwe jest uzyskanie dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców samozatrudnionych, jak też uzyskanie dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenia społeczne dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz dla organizacji pozarządowych. Do uzyskania wsparcia uprawnionych jest ponad 440 tys. firm prowadzących działalność gospodarczą na terenie Warszawy; wg stanu na 26 czerwca br. Warszawa wypłaciła 555 mln zł wsparcia dla przedsiębiorców. Do tej pory wpłynęło ponad 149 tys. wniosków w ramach Tarczy. Rozpatrzone ponad 107 tys. wniosków, co stanowi ponad 72 % zgłoszonych wniosków,
- **zapewnienie szeroko rozumianego bezpieczeństwa mieszkańców, w szczególności poprzez dezynfekcję i ozonowanie znacznych obszarów przestrzeni publicznej przy zastosowaniu innowacyjnej bezpiecznej dla ludzi i środowiska technologii,** dezynfekcja prowadzona jest w kluczowych miejscach przestrzeni publicznej, takich jak węzły przesiadkowe, zespoły przystanków, główne trakty komunikacyjne z dużą liczbą przystanków autobusowych i tramwajowych, przejścia podziemne, miejskie place, otoczenie dworców, szpitali, DPS-ów, okolic obiektów użyteczności publicznych i infrastruktury społecznej; dezynfekcja obejmuje

wszystkie dzielnice Warszawy; do dezynfekcji wielokilometrowych chodników używane są polewaczki; prace prowadzone są w nocy, w ciągu jednej nocy udało się zdezynfekować od 116 do 192 km ciągów pieszych. Do dezynfekcji mniejszych powierzchni wykorzystywane są opryskiwacze wysokociśnieniowe, plecakowe i rolnicze, obsługiwane przez pracowników w specjalnych kombinezonach i specjalistycznych maskach; prace wykonywał Zarząd Zieleni oraz Zarząd Oczyszczania Miasta. 40 pracowników przez 25 dni zdezynfekowało blisko 2500 km ulic, ponad 1,2 mln m² powierzchni i blisko 2000 przystanków komunikacji miejskiej. Przewidziane w budżecie środki na ozonowanie to ok. 3 mln zł,

- **wsparcie miejskich domów pomocy społecznej poprzez wprowadzenie działań mających na celu wzmocnienie bezpieczeństwa sanitarnego, a poprzez to ochronę podopiecznych i personelu przed rozprzestrzenianiem się koronawirusa**, w tym. m.in. poprzez zakupy środków ochrony medycznej, w tym jednorazowych środków ochrony osobistej i 4 tys. środków wielokrotnego użytku, zakup usług 4 tys. badań diagnostycznych dla pracowników DPS-ów na wykrycie zakażenia COVID-19, okolice DPS-ów były regularnie dezynfekowane i ozonowane, wsparcie poprzez zakup zestawów pobrań (tzw. wymazówek) do przeprowadzenia testów na obecność koronawirusa przeznaczonych dla pracowników schronisk, miejsc kwarantanny dla osób bezdomnych.
- **wsparcie OPS-ów w dzielnicach, dzięki czemu możliwe było rozszerzenie zakresu możliwej do uzyskania pomocy, m.in. pomoc finansowa na zakup żywności lub posiłku przede wszystkim dla dzieci, ale też z pomocy finansowej na zakup żywności** mogły skorzystać osoby, które nie korzystały do tej pory z tej formy pomocy; pomoc w formie prowadzenia dożywiania dzieci z najbiedniejszych rodzin w sytuacji zamknięcia stołówek szkolnych – ok. 2000 uczniów było zaopatrywanych w paczki żywnościowe, na Pradze-Północ otwarto szkolną kuchnię, która wydawała obiady dla 40 uczniów, prowadzony był stały monitoring potrzeb; dożywianie dzieci organizowane jest również przez organizacje pozarządowe, które prowadzą placówki wsparcia dziennego (np. Towarzystwo Przyjaciół Dzieci). W okresie zawieszenia działalności przez te placówki na podstawie decyzji wojewody, organizacje utrzymywały kontakt z rodzinami i w miarę swoich możliwości przekazywały potrzebującym żywność. W Warszawie w tym roku szkolnym prawie 5 tys. uczniów korzysta z dofinansowanych w całości lub częściowo posiłków. O przyznaniu takiej pomocy decyduje dyrektor placówki, po zapoznaniu się z sytuacją rodzinną dziecka. Na ten cel z budżetu miasta przeznaczonych jest około 5 mln zł rocznie. Dla części uczniów – około 2 tys. – przygotowywane są paczki z półproduktami, z których można przygotować w domu posiłki na cały tydzień. Uczniowie z rodzin w najtrudniejszej sytuacji

finansowej korzystają również z programu „Posiłek w szkole i w domu” – w tym roku w Warszawie zakwalifikowano do niego blisko 2,5 tysiąca osób.

- **zapewnienie bezpieczeństwa dzieciom, rodzicom, personelowi żłobków i przedszkoli, poprzez dezynfekcje okolic 1000 przedszkoli i żłobków**, zakupy środków ochrony osobistej (zakupiono ponad 3 mln sztuk maseczek, rękawiczek, przyłbic i fartuchów, płynów do dezynfekcji), zapewniono bezpieczeństwo pensjonariuszom i personelowi placówkom wsparcia dziennego w związku z uruchomieniem tych placówek w ramach rządowego programu stopniowego znoszenia ograniczeń i restrykcji w życiu społecznym,
- **wsparcie w formie finansowej i rzeczowej organizacji pozarządowych, w tym organizacji pożytku publicznego: stowarzyszeń, fundacji działających głównie w obszarze pomocy społecznej, kultury w działaniach na rzecz mieszkańców, w tym potrzebującym i bezdomnym, wsparcie wolontariatu i projektów realizowanych w ramach inicjatyw lokalnych mieszkańców** (na działania dla osób bezdomnych poprzez wspieranie inicjatyw lokalnych w tym zakresie przeznaczono dodatkowe środki budżetowe w kwocie 2 mln zł), poprzez zakupy środków ochrony osobistej i medycznej; Miasto przekazało środki ochrony (płyny do dezynfekcji rąk i pomieszczeń oraz środki zabezpieczenia osobistego, tj. maseczki i rękawice) ponad 20 organizacjom i wolontariuszom, zajmującym się osobami w kryzysie bezdomności – prowadzącym schroniska, noclegownie, jadłodajnie i łaźnie oraz leczącym bezdomnych; organizacje pozarządowe uzyskały też wsparcie finansowe podejmowanych przez te podmioty nowych aktywności w związku z epidemią; Miasto uruchomiło specjalny, dedykowany otwarty konkurs ofert dla organizacji pozarządowych na wsparcie ludzi kultury – „Mobilni w kulturze” – przeznaczone na ten cel środki wynoszą 1 mln (przeznaczone dla co najmniej 100 osób). Od początku pandemii Miasto wsparło, m.in. Caritas, dostarczając środki zabezpieczenia medycznego, w tym 600 maseczek, 1500 par rękawiczek i 115 litrów płynu do dezynfekcji rąk; na podstawie *Zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy z 31 marca br. nr 480/2020 w sprawie realizacji zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w związku z rozprzestrzenianiem się COVID-19 możliwa jest zmiana terminów realizacji zadań wskazanych w ogłoszeniu konkursowym. Dokument umożliwił również zmianę warunków ich realizacji, o ile nie zmieni to kryteriów oceny ofert złożonych w otwartym konkursie, w którym dokonano wyboru zleceniobiorcy; poza tym w celu umożliwienia w sposób bezpieczny pracy NGO w czasie epidemii na rzecz mieszkańców Miasto zaproponowało zmiany w umowach dotacyjnych w drodze ich aneksowania, w kierunku prowadzenia części działań w formie zdalnej oraz przełożenia terminów wydarzeń. Na początku kwietnia br. we współpracy z organizacjami pozarządowymi

został uruchomiony miejski system „Warszawa Wspiera”. Na terenie każdej dzielnicy działają specjalne zespoły, które pomagają osobom pozostającym w dobrowolnej izolacji – najbardziej narażonym na rozwinięcie ciężkiej postaci choroby COVID-19, a więc przede wszystkim osobom starszym. Aktualnie pod opieką systemu „Warszawa Wspiera” znajduje się prawie 600 osób, które otrzymują wsparcie w codziennych czynnościach, takich jak robienie zakupów, wyrzucanie śmieci czy wyprowadzanie psa. W pracę zespołów „Warszawa wspiera” są zaangażowani pracownicy Urzędu Miasta oraz przeszło 500 wolontariuszy z organizacji pozarządowych. W ramach pomocy świadczonej przez Miasto na rzecz mieszkańców możliwe do uzyskania jest wsparcie w ramach tzw. inicjatywy lokalnej, która polega na partnerskiej współpracy z Miastem. Wniosek może złożyć minimum dwóch mieszkańców lub organizacja pozarządowa. W ramach tej formy współpracy z Miastem wolontariusze z Warszawy szyli maseczki, jak np. w Wawrze, gdzie materiały niezbędne do szycia maseczek ochronnych zakupił urząd dzielnicy – koszt zakupu w kwocie 6000 zł, natomiast wolontariusze zajęli się szyciem – 5 tys. maseczek - i dystrybucją maseczek dla osób potrzebujących, tj. dla dzieci z Centrum Zdrowia Dziecka, Kliniki Budzik, Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego nr 3, Schroniska dla nieletnich i Zakładu Poprawczego w Falenicy. Z inicjatywy lokalnej „Wawer szyje maseczki dla seniorów” powstało kolejnych 3 tysiące sztuk, które zostaną przekazane seniorom.

- **wsparcie finansowe dla miejskich instytucji kultury, w tym dla teatrów, muzeów, bibliotek w celu ochrony ich budżetów i zachowania płynności finansowej i ochrony miejsc pracy w czasie zawieszenia działalności w związku z epidemią** – na zwiększenie dotacji na działalność bieżącą dla warszawskich teatrów i dla Muzeum Powstania Warszawskiego przeznaczono środki w kwocie 4,4 mln zł; Miasto zaproponowało program wsparcia dla warszawskich księgarń stacjonarnych poprzez uruchomienie drugiego już konkursu „Ulubiona warszawska księgarnia”. Inicjatywa dedykowana jest księgarniom indywidualnym, stacjonarnym i/lub antykwariatom księgarskim – zarówno specjalistycznym, jak i ogólnym – prowadzącym działalność w nie więcej niż 3 księgarniach stacjonarnych na terenie całej Polski; w ramach **wsparcia dla ponad dzielnicowych instytucji kultury (teatrów, muzeów, innych instytucji)** Miasto podjęło **dodatkowe działania pomocowe typu:**
 - **możliwość zmiany harmonogramu uruchamiania kolejnych rat dotacji podmiotowych,**
 - **możliwość zmiany wskaźników działań statutowych instytucji, m.in. poprzez renegocjację umów,**

- wpisanie do kontraktów, w punkcie dotyczącym wskaźników widzów, prezentacji on-line,
- zmiany harmonogramów w przyznanych dotacjach celowych,
- pomoc w uzyskaniu bonifikaty lub odroczenia płatności czynszów,
- w ramach wsparcia dla stypendystów artystycznych Miasto proponuje możliwość aneksowania harmonogramów i zakresów działania stypendiów.

Łącznie na działania przeciwepidemiczne Miasto zaangażowało w okresie do końca maja br. środki budżetowe w kwocie przekraczającej 60 mln zł, głównie poprzez uruchomienie rezerw budżetowych, w tym środków z rezerwy na zarządzanie kryzysowe przeszło 41 mln zł.

V. Sytuacja budżetowa m.st. Warszawy w warunkach zmian w otoczeniu gospodarczym na skutek COVID-19

Realizacja podstawowych parametrów budżetowych wg dostępnych danych za styczeń-kwiecień br. przedstawia się następująco.

Planowane na 2020 r. **dochody** budżetowe w kwocie **19.687 mln zł** zostały **zrealizowane** w okresie **styczeń-kwiecień br.** w wysokości **6.231 mln zł**, co stanowi 31,7% planu rocznego. W stosunku do ubiegłego roku dochody te były niższe o 58 mln zł, tj. w granicach 1%.

Na planowane w skali roku **dochody bieżące** w kwocie **19.037 mln zł** w ciągu 4 pierwszych miesięcy br. **uzyskano 6.075 mln zł**, co stanowiło 31,9% planu. W porównaniu do tego samego okresu ubiegłego roku dochody te były niższe o 96,3 mln zł, tj. o 1,6%. Dochody stanowiące **dochody własne bieżące**, na które składają się w szczególności: dochody z podatków i opłat lokalnych, udziały w podatkach wspólnych z budżetem państwa PIT i CIT, dochody podatkowe realizowane za pośrednictwem urzędów skarbowych, dochody z gospodarowania majątkiem, zostały **zrealizowane** w wysokości **4.088 mln zł** wobec planu **14.090 mln zł**, co stanowi **29% planu**. W porównaniu z tym samym okresem ubiegłego roku dochody te są niższe o 591 mln zł, tj. o blisko 13%.

Dochody bieżące ze źródeł zewnętrznych w postaci subwencji i dotacji zostały **wykonane** w kwocie **1.987 mln zł** wobec planu **4.947 mln zł**, co stanowi **40,2%**. W stosunku do ubiegłego roku wpływy te są wyższe o 494 mln zł, tj. o 33%, w szczególności w związku z wyższym wykonaniem r/r dochodów z budżetu państwa z tytułu dotacji – o 361 mln zł - w efekcie przekazywanych z budżetu

państwa od początku br. w ramach dotacji na zadania zlecone środków na wypłaty świadczenia rodzinnego na pierwsze i drugie dziecko w ramach Programu „Rodzina 500+” (w ubiegłym roku dotacja na pierwsze dziecko została wprowadzona od lipca)

W zakresie **dochodów majątkowych realizacja** w okresie 4 pierwszych miesięcy br. wyniosła **156 mln zł wobec planu rocznego 650 mln zł, co stanowi 24,0% planu**. W porównaniu analogicznym okresem ubiegłego roku dochody te są wyższe o przeszło 38 mln zł, tj. o 32,6%, m.in. w efekcie wyższych środków z UE z tytułu refundacji wydatków na projekty realizowane przy udziale środków z budżetu unijnego.

Plan wydatków budżetowych w kwocie 22.567 mln zł za pierwsze 4 miesiące br. został **wykonany na poziomie 6.422 mln zł, co stanowi 28,5% planu**. W stosunku do ubiegłego roku **wydatki są wyższe o 1.189 mln zł, tj. o blisko 23%**.

Wydatki bieżące zostały zrealizowane **w kwocie 5.749 mln zł wobec planu** w wysokości **19.128 mln zł, co oznacza zaawansowanie w realizacji planu na poziomie 30,1%**. W porównaniu do analogicznego okresu poprzedniego roku **wydatki są wyższe o 908,3 mln zł, tj. o 18,8%, a po wyłączeniu zwiększonych r/r wydatków na wypłaty świadczeń rodzinnych w ramach Programu „500 Plus” finansowanych z dotacji celowej z budżetu państwa w ramach zadań zleconych (w ubiegłym roku dotacja na pierwsze dziecko była przekazywana począwszy od lipca) wzrost wydatków r/r wyniósł o 517 mln zł, tj. o 10,7%.**

Plan wydatków majątkowych w wysokości 3.439 mln zł został **wykonany w kwocie 673 mln zł**, co stanowi 19,6% planu. W stosunku do tego samego okresu poprzedniego roku wydatki są wyższe o 281 mln zł, tj. o 71,5%.

Wynik budżetu jako różnica między dochodami a wydatkami na koniec okresu analizowanego **stanowi deficyt w wysokości -191 mln zł w stosunku do deficytu planowanego 2.880 mln zł** wobec wyniku za ten sam okres poprzedniego roku, który stanowiła nadwyżka budżetowa w wysokości 1.057 mln zł. **Wynik budżetu bieżącego** za pierwsze 4 miesiące br. **stanowi nadwyżka operacyjna w wysokości 326 mln zł** wobec stanu nadwyżki bieżącej za ten sam okres ubiegłego roku 1.331 mln zł.

Bieżące wyniki realizacji budżetu m.st. Warszawy za pierwsze 4 miesiące br., jak też dostępne dane za okres pierwszych pięciu miesięcy br. dotyczące wykonania dochodów podatkowych realizowanych za pośrednictwem Ministerstwa Finansów (udział w PIT) i urzędów skarbowych (CIT, PCC, karta podatkowa, inne) odzwierciedlają - częściowo - negatywne skutki bezprecedensowych zaburzeń otoczeniu gospodarczym od połowy marca br. w związku z COVID-19. Powyższe oznacza się poprzez widoczne osłabienie potencjału dochodowego Miasta, zwłaszcza w zakresie dochodów

własnych, na tle porównywalnych danych za poprzedni rok, a w ślad za tym skokowym pogorszeniem innych parametrów budżetu w stosunku do tego samego okresu poprzedniego roku. Dotyczy to w szczególności poziomu nadwyżki operacyjnej, czy bieżącego wyniku budżetu jako różnicy między dochodami i wydatkami na koniec analizowanego okresu. Pełniejszy obraz negatywnego wpływu pandemii koronawirusa na budżet Miasta zobrazują dopiero dane za kolejne miesiące br.

Ujemne skutki nieoczekiwanych zawirowań w gospodarce w związku z pandemią w ostatnich miesiącach br. widoczne są przede wszystkim w postaci znaczącego ubytku r/r dochodów zaliczanych do dochodów własnych bieżących, w tym w szczególności z udziału w podatkach dochodowych budżetu państwa (PIT i CIT), z podatku od czynności cywilno-prawnych (PCC), jak też z podatków lokalnych, w tym z podatku od nieruchomości oraz dochodów z gospodarowania mieniem Miasta.

Najsilniejsze spadki dochodów r/r zanotowano w przypadku dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. PIT, w tym w szczególności w części dotyczącej podatników prowadzących działalność gospodarczą, jak też z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, tj. CIT, które są najmocniej skorelowane z koniunkturą. Nagłe wyhamowanie aktywności gospodarczej na skutek pandemii, spowodowały gwałtowne pogorszenie sytuacji dochodowej podatników – przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich firm, jak też pracowników – i w rezultacie silny spadek tej kategorii dochodów. Ubytek dochodów z tych podatków na skutek zmniejszenia bazy podatkowej pogłębiły wdrożone przez rząd legislacyjne rozwiązania antykryzysowe zawarte w pakiecie ustaw tworzących Tarczę Antykryzysową, jak też podjęte na tej podstawie przez samorząd Warszawy działania pomocowe dla firm, w celu ochrony miejsc pracy i dla innych podmiotów życia społecznego, które ponoszą negatywne konsekwencje pandemii, w tym dla organizacji pozarządowych, podmiotów leczniczych i dla mieszkańców Miasta.

Uzczuplenie dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) za marzec br. w stosunku do analogicznych okresu roku poprzedniego wyniosło 47 mln zł tj. 16%, natomiast za kwiecień br. wyniosło 259 mln zł czyli blisko 41%. Łącznie za ostatnie trzy miesiące br. przekazane na rachunek budżetu Miasta wpływy z tytułu udziału w PIT były niższe w stosunku do uzyskanych w tym samym czasie ubiegłego roku o 222 mln zł, tj. o przeszło 16%.

Natomiast ubytek dochodów m.st. Warszawy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) w kwietniu br. w stosunku do kwietnia 2019 roku wyniósł ok. 92 mln zł czyli 52%, natomiast rata podatku CIT za maj br. była niższa o przeszło 41 mln zł, tj. o blisko 60% od wpływów zrealizowanych w tym samym czasie ubiegłego roku. Łączne zrealizowane dochody z CIT za ostatnie trzy miesiące br. były niższe r/r o 105 mln zł, tj. o 29%.

Zamrożenie gospodarki i spadek różnego typu transakcji podlegających podatkowi PCC, zwłaszcza na rynku nieruchomości, zawieranych przez podmioty stanowiące osoby fizyczne i prawne, odbiły się również ujemnie na dochodach z tego podatku, które w okresie marzec-maj br. obniżyły swoją wartość w stosunku do tego samego okresu poprzedniego roku o przeszło 29 mln zł, tj. o 23,5%, przy czym wyraźnie słabsze r/r wpływy z tego podatku zanotowano w marcu i w maju br.

Głęboki spadek dochodów podatkowych z PIT, CIT i z PCC, z jakim mamy do czynienia począwszy od połowy marca br. w związku z epidemią jest szczególnie dotkliwy dla budżetu Miasta, zważywszy na fakt, że należą one do źródeł o pierwszoplanowym znaczeniu, na co wskazuje wysoki udział tych dochodów w dochodach całkowitych Miasta wynoszący w planie na br. w granicach 40%, a w dochodach bieżących ok. 42%.

Wyniki budżetu Miasta za okres styczeń-maj br. charakteryzują następujące dane wynikające ze sprawozdawczości budżetowej:

- zrealizowane **dochody budżetowe wyniosły 7.618 mln zł** w stosunku do tego samego okresu ubiegłego roku **są wyższe o 95 mln zł, tj. o 1,3%**, przy czym :
 - **dochody bieżące** zostały wykonane w kwocie **7.438 mln zł, tj.** w stosunku do analogicznego okresu ubiegłego roku ta kategoria dochodów zanotowała **wzrost o 39 mln zł, tj. o 0,5%**,
 - **dochody zaliczane do dochodów własnych bieżących** zostały wykonane na poziomie **5.008 mln zł** tj. w porównaniu z analogicznym okresem ubiegłego roku **dochody te są niższe o 598 mln zł, tj. o 10,7%**,
- wykonane **wydatki budżetowe** Miasta za okres analizowany wyniosły **7.799 mln zł** tj. w stosunku do tego samego okresu ubiegłego roku **były wyższe o 1.228 mln zł, tj. o 18,7%**, przy czym:
 - **wydatki bieżące** wyniosły **7.058 mln zł** co oznacza, że na tle ubiegłego roku **wydatki te są wyższe o 1.036 mln zł, tj. o 17,2%**, przy czym wzrost wydatków r/r **po uwzględnieniu zwiększenia wydatków r/r na wypłaty świadczeń rodzinnych w ramach programu „500+”** (o 490 mln zł), wyniósł o **9,1%**,
 - **wydatki majątkowe** osiągnęły poziom **741 mln zł**, co oznacza, że w stosunku do tego samego okresu ubiegłego roku **wydatki te wzrosły o 192 mln zł, tj. o 34,9%**,
- **wynik budżetu** za okres styczeń-maj br. traktowany jako różnica między dochodami i wydatkami stanowił **deficyt w kwocie 181 mln zł** wobec nadwyżki budżetowej stanowiącej wynik budżetu za ten sam okres ubiegłego roku w wysokości 951 mln zł,

- **wynik budżetu bieżącego** za okres analizowany stanowiła **nadwyżka operacyjna w kwocie 380 mln zł** wobec nadwyżki bieżącej na ten sam okres ubiegłego roku 1.377 mln zł.

Należy podkreślić, że niekorzystny wpływ negatywnych zjawisk w gospodarce w br. w następstwie COVID-19 na dochody podatkowe będzie dodatkowo wzmocniony przez silne tendencje procykliczne, jakie wykazuje ta grupa dochodów w okresie gwałtownej zmiany sytuacji makroekonomicznej. Przejawia się to tym, że reakcja wpływów z podatków na zmianę zmiennych makroekonomicznych jest większa niż wynikałoby to ze zmniejszenia podstawy opodatkowania w tych podatkach. Powyższe w największym stopniu dotyczy podatku dochodowego od osób prawnych CIT i podatku dochodowego od osób fizycznych PIT, w szczególności w części uzyskiwanej od podatników prowadzących działalność gospodarczą.

Należy wskazać, że na obniżenie dochodów budżetowych w związku z wyhamowaniem gospodarki na skutek pandemii nakładają się negatywne konsekwencje zmian systemowych w podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzonych od sierpnia i od października ubiegłego roku, dotyczące:

- zwolnienia z podatku PIT osób do 26 roku życia,
- obniżenia stawki podatku PIT z 18% do 17%,
- podwyższenia kosztów uzyskania przychodu,

które przyniosły trwałe ubytek dochodów w budżecie Miasta corocznie w granicach 800 mln zł.

Dodatkowo na skutek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przy bonifikatach sięgających do wysokości 99% opłaty przekształceniowej uszczuplenie dochodów z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe jest trwałe i sięgnie corocznie kwoty 330 mln zł. Ponadto w latach 2020-2022 istnieje ryzyko dalszego ograniczenia dochodów szacowanego na 110 mln zł w związku z koniecznością dokonywania zwrotu nadpłat opłat za użytkowanie wieczyste pobranych w 2019 r. w przypadku, gdy wniesione opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 r. lub następne lata przewyższają wysokość opłaty jednorazowej.

Skumulowane negatywne skutki ww. zmian systemowych w PIT i w użytkowaniu wieczystym przy uwzględnieniu wzrostu raty „janosikowego” ograniczą dochody budżetowe Miasta w sposób trwały corocznie w kwocie przekraczającej 1,3 mld zł.

Ujemny wpływ epidemii i działań ostonowych adresowanych do podatników, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych

z powodu COVID-19, widoczny jest też w przypadku gromadzonych przez Miasto innych źródeł dochodów w ramach autonomii przypisanej samorządowi, w tym z podatków i opłat lokalnych, z tego w szczególności z podatku od nieruchomości, czy też dochodów z gospodarowania mieniem. Dochody z podatku od nieruchomości wykazują spadek r/r o ok. 80 mln zł. Znaczny ubytek dochodów r/r zanotowano też w przypadku dochodów z mienia, ponieważ łączne wykonanie dochodów z użytkowania wieczystego i wpływów z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności były niższe r/r o 222,5 mln zł.

Ocenia się, że obok uszczuplenia ww. źródeł dochodów w konsekwencji zmian systemowych wprowadzonych w ub.r. i spadku dochodów podatkowych w br. jako skutek kurczenia się bazy podatkowej istnieje też istotne zagrożenie niższej niż ujęta w budżecie Miasta na 2020 r. realizacji innych źródeł dochodów Miasta, w tym w następstwie wdrożonego przez samorząd Warszawy pakietu osłonowego dla przedsiębiorców, głównie małych i średnich firm, które były zmuszone zawiesić działalność na czas epidemii i/lub utraciły płynność finansową, jak też dla innych podmiotów, w tym dla organizacji sektora non profit, podmiotów miejskiej służby zdrowia. **Ryzyko załamania dotyczy w szczególności takich źródeł dochodów jak:**

- ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej w szacowanej kwocie 300 mln zł,
- z podatku od nieruchomości na kwotę 100 mln zł,
- z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste na kwotę 400 mln zł,
- z tytułu skutków wsparcia przedsiębiorców w postaci zwolnień lub obniżek czynszów za lokale użytkowe należące do Miasta w szacunkowej kwocie 130 mln zł,
- z tytułu skutków wsparcia przedsiębiorców w postaci zwolnień lub obniżek opłat za najem i dzierżawę nieruchomości należących do miasta w szacunkowej kwocie 90 mln,
- z tytułu opłat za parkowanie pojazdów w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego,
- z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w związku z wprowadzeniem czasowego obniżenia o 50% i o 75% wysokości stawek tych opłat na obszarze m.st. Warszawy ze względu na stan zagrożenia epidemicznego (dotyczy m.in. ogródków gastronomicznych).

Ponadto w 2020 roku istotne przewidywane ryzyko dotyczy braku możliwości zbilansowania systemu gospodarowania odpadami.

Szacuje się, że w 2020 roku łączny ubytek dochodów budżetowych Miasta - podatkowych i niepodatkowych - na skutek negatywnych zmian w otoczeniu gospodarczym może przekroczyć 2 mld zł.

Sytuację budżetową Miasta dodatkowo utrudnia konieczność przeznaczenia dodatkowych nieplanowanych środków na realizację zadań związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii wirusa SARS - CoV-2. Na ten cel w okresie do końca maja br. wydatkowano ponad 60 mln zł. Aktualne szacunki wskazują, że do końca roku wydatki te wyniosą co najmniej 80 mln zł.

VI. Perspektywy budżetowe na 2021 r. w konsekwencji aktualnej sytuacji gospodarczej państwa

Ubytki dochodów budżetowych m.st. Warszawy w 2020 r. szacowane aktualnie na poziomie 2,6 mld zł mają bezpośredni wpływ na możliwości w zakresie zapewnienia finansowania zadań przez Miasto także w następnych latach, w tym w 2021 r. O powyższych negatywnych konsekwencjach dla lat następnych wynikających z realizacji znacząco niższych dochodów niż założone w budżecie Miasta na 2020 r. decydują co najmniej dwie przestanki:

- **obniżone w 2020 r. dochody m.st. Warszawy będą wymagały odbudowy na drodze powolnego, rozłożonego w czasie wzrostu.** W przypadku dochodów silnie skorelowanych z koniunkturą gospodarczą proces odbudowy kwot dochodów będzie podążał za powolną odbudową kondycji gospodarki państwa,
- **ustawowe reguły ostrożnościowe wyznaczające limit możliwości JST w zakresie wspierania finansowania zadań przy użyciu środków zwrotnych determinowane są danymi historycznymi.** Wobec powyższego skutek drastycznego ubytku dochodów odnotowanego w 2020 r. będzie odczuwany w tym zakresie co najmniej do 2023 r.

Trudności budżetowe Miasta w br. i w najbliższych latach pogłębia dodatkowo fakt, że ograniczeniu możliwych do uzyskania dochodów towarzyszy wzrost obligatoryjnej wpłaty do budżetu państwa na zwiększenie subwencji równoważącej, tj. tzw. „Janosikowego”, która w br. wzrosła do kwoty 1,209 mld zł, co oznacza zwiększenie tej daniny wobec roku poprzedniego o 158 mln zł. Zakłada się, że w 2021 r. obciążenia budżetu z tytułu „Janosikowego” wzrosną r/r wg wstępnej kalkulacji o kolejne 100 mln zł, co daje roczną wpłatę na poziomie 1 309 mld zł.

Należy podkreślić, że w związku z procyklicznością systemu podatkowego, co przejawia się w tym, że silne spowolnienie odbija się stosunkowo szybko na dochodach z podatków dochodowych, a przyspieszenie działa z pewnym opóźnieniem, jak też w związku algorytmami wykorzystywanymi do

kalkulacji należnych udziałów jednostek samorządowych w ogólnych wpływach z podatków, które opierają się na danych historycznych sprzed dwóch lat spodziewana w br. recesja w gospodarce będzie miała ujemny wpływ na poziom dochodów z udziału w podatkach dochodowych CIT i PIT również w następnych latach.

Negatywnie na poziom wpływów z podatków dochodowych PIT w części dotyczącej działalności gospodarczej i CIT w 2021 r. będą oddziaływać wprowadzone w ramach Tarczy antykryzysowej (1.0 i rozszerzenie w Tarczy 4.0) rozwiązania podatkowe dotyczące możliwości wstecznego rozliczania strat podatkowych poniesionych w 2020 r. w związku z COVID-19 i możliwość odliczenia darowizn określonym podmiotom na przeciwdziałanie COVID-19 znacząco rozszerzona w Tarczy 4.0.

Połączenie niekorzystnych uwarunkowań budżetowych w br., tj. drastycznego ubytku dochodów budżetowych szacowanego na kwotę 2 mld zł jako skutek COVID-19 - z jednej strony - i konieczność podjęcia działań przeciwepidemicznych nakierowanych na ochronę firm i miejsc pracy oraz zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańców istotnie zwiększających wydatki budżetowe - z drugiej strony - stanowią podstawę identyfikowanych ryzyk dotyczących:

- **spełnienia wymogów określonych w art. 242 i art., 243 ustawy o finansach publicznych** odnoszących się do utrzymania dodatniej różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi oraz nieprzekraczania zindywidualizowanego limitu obsługi zadłużenia,
- **utrzymania prognozowanego poziomu deficytu budżetowego.**

Wobec prognozowanego utrzymywania się ograniczeń dochodowych budżetu w następnych latach i znaczącego wzrostu obligatoryjnych wydatków, w tym z tytułu „janosikowego”, czy też wydatków generowanych przez system gospodarowania odpadami komunalnymi bez możliwości jego samobilansowania się z powodu ustawowego ograniczenia maksymalnego poziomu stawek opłat za odbiór śmieci, spełnienie ustawowych wymogów dotyczących zrównoważonego budżetu bieżącego (art. 242) i nieprzekraczania zindywidualizowanego wskaźnika zadłużenia (art.243) w warunkach aktualnie przyjętych limitów wydatków na przedsięwzięcia wieloletnie w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta na lata 2020-2050 będzie istotnym wyzwaniem dla m.st. Warszawy.

Sytuację w tym zakresie łagodzą zmiany systemowe dotyczące rygorów fiskalnych wprowadzone w ramach pakietu ośłonowego dla samorządów w Tarczy 1.0 i w Tarczy 4.0, ponieważ potencjał w zakresie obsługi zadłużenia jest determinowany wysokością generowanych historycznie

nadwyżek operacyjnych i dla wysokości indywidualnego wskaźnika długu w następnych latach zasadnicze znaczenie będzie miał poziom nadwyżki bieżącej za 2020 r.

Wobec powyższych przesłanek szacowane dochody budżetu Miasta na 2021 r., będą niższe niż założone w edycji Wieloletniej Prognozie Finansowej 2020-2050. W rezultacie wyzwaniem będzie utrzymanie możliwości wydatkowych m.st. Warszawy w roku 2021 na poziomie ujętym w aktualnej Wieloletniej Prognozie Finansowej.

W celu spełnienia wymogów fiskalnych nałożonych na JST w art. 242 i 243 uofp w warunkach nadzwyczajnych okoliczności związanych z COVID-19 działania będą nakierowane na dostosowanie budżetu m.st. Warszawy na br. i Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta na lata 2020-2050 do pogorszonych na skutek COVID-19 możliwości dochodowych Miasta przy zachowaniu proinwestycyjnej orientacji budżetu i ochrony wieloletniego programu inwestycyjnego Miasta w perspektywie średniookresowej stanowiącego integralną część WPF-u.

Aktualnie w dalszym ciągu trwają prace analityczne w kierunku wariantowego szacowania możliwych scenariuszy dalszego kształtowania się sytuacji budżetowej m.st. Warszawy pod wpływem zmieniającego się otoczenia zewnętrznego. Mają one na celu dostosowanie budżetu m.st. Warszawy na 2020 r. do ograniczonych możliwości budżetowych, a także określenie w warunkach istotnej niepewności parametrów budżetowych do projektu budżetu na 2021 rok oraz następnych lat obejmujących Wieloletnią Prognozę Finansową m.st. Warszawy.

Wobec silnego powiązania gospodarki budżetowej JST z gospodarką państwa zmiany w zakresie WPF-u będą uzależnione w szczególności od następujących czynników:

- od skali szoku w gospodarce i skutków przyjętych rozwiązań rządowych,
- od przyznanych rekompensat dla JST ubytku dochodów w wyniku COVID-19,
- od refundacji wydatków poniesionych na COVID-19,
- od wsparcia z budżetu UE w zakresie dofinansowania wydatków na przeciwdziałanie skutkom COVID-19,
- od znoszenia ograniczeń w zakresie limitowania zadłużenia.